

Panamá, 6 de octubre de 2025
Nota C-264-25

Señor Viceministro:

Ref.: Principio de No Regresión Ambiental.

Por este medio damos respuesta a su nota número DV-V-0373-2025 de 16 de septiembre de 2025, recibida el 19 del mismo mes, mediante la cual solicita nuestra opinión: *“...sobre la viabilidad y eventuales parámetros para permitir la titularidad de parcelas en el área de Boca Cupé, al amparo de la Ley 22 de 1994, considerando la posterior Constitución Política de la República de Panamá, la Ley 41 de 1998, Ley 80 de 2009, el Convenio sobre Diversidad Biológica, los criterios previamente emitido por parte de la Procuraduría de la Administración (C-096-19 y C-090-23) y el principio de no regresión ambiental reconocido por la Corte Suprema de Justicia (23-12-2013).”*

I. Motivo de la consulta.

El Ministerio de Ambiente, la entidad consultante, solicita nuestra opinión sobre si puede emitir concepto favorable para que a los residentes del área de Boca de Cupé – *que es un corregimiento del distrito de Pinogana, ubicado en la provincia del Darién, a orillas del Río Tuira, cerca de la frontera con Colombia* – que tiene como objetivo conservar la diversidad biológica y los ecosistemas naturales y es un área designada, regulada y administrada para alcanzar objetivos específicos de conservación, a fin de que a esos residentes se les pueda extender título de propiedad, sobre predios ubicados en esa área protegida; sin embargo, a juicio de la entidad consultante, la normativa panameña y la jurisprudencia nacional, prohíbe la apropiación de bienes protegidos y en el caso desafectación o segregación de los predios, el Ministerio estaría incurriendo en un retroceso, lo cual vulnera el Principio de No Regresión Ambiental.

Para una mejor comprensión del asunto sometido al examen de esta Procuraduría, resulta conveniente referirnos a las disposiciones que regulan las áreas protegidas, los derechos adquiridos, el principio de no regresión ambiental y los bienes de uso público, y finalmente exponer nuestro criterio sobre el particular. Veamos:

Su Excelencia
OSCAR VALLARINO B.
Viceministro de Ambiente
Ciudad.

II. Disposiciones sobre...

II. Disposiciones sobre áreas protegidas.

A. Normas Constitucionales.

El régimen ecológico de Panamá, se fundamenta en la Constitución Política de la República, que en su artículo 118 preceptúa que es deber fundamental del Estado, garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua, y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana, y el artículo 120 de la misma excerta constitucional dispone que el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna silvestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y asegure su preservación, renovación y permanencia.

Por su parte, el artículo 258 *ibídem*, define la categoría de bienes de uso público que pertenecen al Estado, y por lo tanto, **no pueden ser objeto de apropiación privada**. Entre estos bienes, se encuentran el mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y estéreos, **y los demás bienes** que la Ley defina como de uso público.

B. Disposiciones legales.

Dentro de la normativa panameña, se encuentran una variedad de leyes que tienen que ver con las áreas protegidas:

El **Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966** “*Por el cual se expide la Legislación Forestal de la República*”, declaró obligatorio en todo el país la protección, conservación, mejoramiento y acrecentamiento de los recursos forestales, a cuyos efectos se declara de interés público y sujetos a las normas que se establezcan en los reglamentos respectivos, el aprovechamiento y manejo de los bosques y tierras forestales de la Nación, así como también de los recursos renovables, y en su artículo 14, **declaró inalienables** las tierras forestales y los bosques del Estado, excluyéndose las tierras que, por motivo de promover el mayor interés social de la población rural del país, y en razón a los estudios técnicos realizados por los organismos competentes, se consideren conveniente destinar para la ejecución de los planes de la Comisión de Reforma Agraria.

El **Decreto Ejecutivo 84 de 8 de mayo de 1972**, declaró como bosques protectores todas las áreas del sector de Alto Darién, dentro de la cual se encuentra la comunidad de Buque de Cupé, y en su artículo 2, **declaró inadjudicables** las tierras que están dentro de esa comunidad al mismo tiempo que prohibió la ocupación de esas tierras donde se encuentra el bosque protector.

El referido Decreto...

El referido Decreto Ejecutivo fue modificado por la **Ley 22 de 12 de agosto de 1994**, que facultó al Instituto Nacional de Recursos Renovables (INRENARE) hoy Ministerio de Ambiente, para que, **previo estudio técnico**, desafecte las áreas de población de las comunidades de Jaque, Yaviza y **Boca de Cupé** y las áreas de explotación agrícolas relativas a estas comunidades y reconocer los derechos posesorios constituidos con **anterioridad al 31 de diciembre de 1993**.

Asimismo dispuso que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario **otorgue el correspondiente título de propiedad a las personas que tengan derechos posesorios en las áreas que resulten desafectadas en el bosque protector de Altos Darién**, previa opinión favorable del Instituto Nacional de Recursos Renovables (*hoy Ministerio de Ambiente*) y la comprobación de se ha reforestado no menos del cinco por ciento (5%) de la extensión de terreno que se ha de adjudicar.

La misma norma dispuso también que no podrá concederse títulos de propiedad en las áreas de explotación agrícola que resulten desafectadas en razón a las facultades otorgadas por la Ley 22 de 1994, por extensiones mayores de cincuenta (50) hectáreas por adjudicatario, excluyendo de los mismos a las áreas de los bosques primarios, o bosques secundarios ubicado en suelos de vocación forestal, modificando de esta manera el artículo 2 del citado Decreto Ejecutivo.

Ahora bien, mediante la **Ley 2 de 12 de enero de 1995**, la República de Panamá ratificó el Convenio sobre Diversidad Biológica, que, según lo dispone su artículo 1, tiene tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

La referida Ley, define en su artículo 2, algunos de los términos utilizados en el Convenio, como por ejemplo, “*área protegida*” y “*hábitat*”, señalando que el primero es “*un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación*” y el segundo es “*el lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o una población*”.

Por su parte, en el artículo 8 del citado Convenio, se señalan las obligaciones de las partes contratantes, entre las cuales se encuentran la de establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica; reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; y promover la protección de ecosistemas y *hábitats* naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.

En este orden de ideas...

En este orden de ideas, el artículo 51 del Texto Único de la **Ley 41 de 1 de julio de 1998**, creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), conformado por todas las áreas protegidas legalmente establecidas o que se establezcan por leyes, decretos, resoluciones, acuerdos municipales o convenios internacionales ratificados por Panamá, indicando además que estas áreas **son bienes de dominio público del Estado y serán regulados por el Ministerio de Ambiente**, reconociendo los compromisos internacionales ratificados por la República de Panamá, relacionados con el uso, manejo y gestión de áreas protegidas.

Por otra parte, el artículo 10 de la **Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, *“Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”*, señala que no serán objeto de titulación las zonas de manglares, los territorios indígenas y comarcales, las áreas protegidas y cualquier otro territorio sujeto a restricciones legales de apropiación privada.

El citado artículo 10 dispone también que en estas áreas no se harán reconocimiento de derechos posesorios, **salvo que estos hayan iniciado con anterioridad a la fecha de la declaración de dichas áreas**. En este caso, para el aprovechamiento del predio, el titular se sujetará a la normativa ambiental o reglamentaria aplicable.

III. Los derechos adquiridos, el principio de no regresión ambiental y los bienes de uso público.

Como queda expuesto en las disposiciones legales, el artículo 1 de la **Ley 22 de 1994**, dispuso reconocer los derechos posesorios constituidos con anterioridad al 31 de diciembre de 1993, es decir, que para esta fecha, el Instituto Nacional de Recursos Renovables (*hoy Ministerio de Ambiente*) debió reconocer estos derechos a las personas que tenían la posesión pública, pacífica, ininterrumpida y de buena fe del predio por un periodo mínimo de 5 años.

Asimismo, el artículo 10 de la **Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, dispone que si los derechos posesorios hayan iniciado con anterioridad a la fecha de la declaración de las zonas costeras y el territorio insular, deben igualmente de ser reconocidos, pues se tratan de derechos adquiridos.

Así, los derechos adquiridos en materia ambiental, se refieren a los estándares de protección legal alcanzados que ya no pueden ser eliminados, pues la norma reconoce ese derecho. El principio de no regresión ambiental es la prohibición de relajar o derogar normas que ya protegen el medio ambiente, para evitar retroceder en los niveles de protección logrados. Es decir, si una normativa actual ofrece un cierto nivel de protección, no se puede crear una nueva que ofrezca un nivel de protección inferior, ya que esto implicaría un retroceso y podría tener consecuencias ambientales irreversibles, implica necesariamente una obligación negativa de no hacer.

De esta forma...

De esta forma, el nivel de protección ambiental ya alcanzado debe ser respetado, no disminuido, sino incrementado. La principal obligación conlleva su correcta aplicación del principio de no regresión es precisamente la de no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección. Por ello, la prohibición de regresividad funciona como una garantía sustantiva que protege a los titulares de derechos frente a normas o políticas regresivas, vedando al Estado el dar un paso hacia atrás, por tanto, cualquier retroceso sería inmoral.

Cabe señalar que el derecho no es inmutable o eterno, por tanto es mutable y cambiante, porque siempre debe evolucionar por medio de procesos de modificación y derogación legislativos, reglamentarios e incluso jurisprudenciales; desde esta perspectiva, un área protegida puede ser desafectada y la desafectación es *“el acto jurídico mediante el cual un bien público demanial (bien de dominio público) deja de estar afectado a un uso o servicio público y, en consecuencia, pasa a tener la consideración de bien público patrimonial”*, según la definición de Muñoz Machado, citado por Demetrio Dobras¹, y en el presente caso le corresponde al Ministerio de Ambiente determinar si es viable o no desafectar las áreas protegidas de Boca de Cupé puedan tener su título de propiedad.

No obstante, debe tenerse presente que las áreas protegidas están clasificadas como bienes de **uso público**, porque están destinadas al uso y disfrute colectivo de todos los habitantes *(como lo son las playas, bosques, ríos y caminos)*, razón por la cual no pueden ser objeto de apropiación privada por parte de los particulares, y en eso coincidimos con el criterio vertido por la entidad consultante, cuando señala que “no procede otorgar concepto favorable para procesos de desafectación ni titulación de terrenos dentro del área protegidas.”

En tales circunstancias, esta Procuraduría arriba a las siguientes conclusiones:

1. La normativa de nuestro derecho positivo, hace que no sea jurídicamente procedente otorgar el concepto favorable a las personas que tenían constituidos derechos posesorios en áreas protegidas con anterioridad a la Ley 22 de 1994, pero sí reconocer los derechos posesorios constituido antes de 31 de diciembre de 1993.
2. Los límites materiales de esa prohibición se encuentran casualmente en el artículo 258 de la Constitución Política de la República de Panamá, en la Ley 22 de 1994 con respecto a las áreas que no han sido desafectadas, y en el principio de no regresión ambiental, reconocido por la Corte Suprema de Justicia.

3. Las exigencias...

¹ DOBRAS, Demetrio, “Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre bienes de dominio público, desafectación y rellenos marinos en Panamá”, en Revista Lex Nostra, Año 3, Edición 7, Agosto 2025, Procuraduría de la Administración, pág. 84.

3. Las exigencias probatorias deben cumplir con los requisitos legales con el propósito de que sean útiles, pertinentes y legalmente válidos, y las exigencias procedimentales son las reglas que rigen cada etapa del proceso, incluyendo el modo y tiempo para ofrecer, presentar, oponerse y valorar las pruebas para que sean reconocidas por el funcionario;
4. Siendo esta la situación, la solicitud de propiedad colectiva, que es la titularidad conjunta de bienes (*tierras, recursos naturales, etc.*) por parte de un grupo o comunidad, donde la gestión y el acceso se basan en el bienestar y los objetivos compartidos, se hace incompatible con la propiedad privada de las áreas protegidas. Esta forma de propiedad colectiva es fundamental para los pueblos indígenas y se caracteriza por la exclusión de terceros, el derecho consuetudinario y la participación democrática en su administración, sirviendo como un pilar para la emancipación y la continuidad cultural.
5. De esta manera, cuando la titulación fuese improcedente, se hace necesario que las entidades involucradas (*Mi Ambiente, ANATI, y otras*) realicen las gestiones tendentes a lograr un manejo y gestión eficiente, participativa y equitativa de las áreas protegidas de Boca de Copé, reconociendo los derechos posesorios constituidos con anterioridad al 31 de diciembre de 1993, pero sin otorgar concepto favorable para titularizar esas tierras, ni mucho menos permitir a nuevos ocupantes, pues riñe contra el principio de no regresión.

En esta forma dejamos expuesta nuestra opinión, expresándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para esta Procuraduría de la Administración, en cuanto a la materia consultada.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/gac
C-237-25